

中美大学学术管理基本特征的比较研究

别敦荣

提 要 本文从中美两国大学学术管理主要力量的成长与变化、学术管理组织原理与主体关系、学术管理组织结构与职能配置等方面剖析了两国大学学术管理的不同特征及其相关的社会文化背景,并从美国大学学术管理发展中总结出5点启示,作为探讨我国大学学术管理发展规律与改革方向的借鉴。

关键词 大学管理 大学学术管理

作 者 别敦荣,厦门大学高教研究所讲师、博士

大学是社会的学术组织。在大学管理中,既有学术管理,也有非学术管理;显然,学术管理是大学管理的本质所在。关于大学学术管理的定义,学术界尚未形成一致的意见。笔者认为,大学学术管理是对大学学术活动与事务的管理。大学学术活动主要包括教学、研究、招生、学位授予与证书发放、出版、学术交流、智力服务等。除此之外,还有一些可称为学术事务的因素,如教师管理工作,学术事业发展规划,等等。另外,从管理层次或范畴上看,不仅大学自身承担着十分重要的学术管理责任,而且政府及其他社会机构对大学学术事业也发挥着重要影响。因此,本文所称的大学学术管理,既包括大学内部的学术管理,又包括大学外部宏观层次的学术管理。中美两国大学的学术管理各具特色,本文主要探讨两国大学学术管理的基本特征以及美国大学学术管理对我国大学学术管理改革的一些有益启示。

一、中美两国大学学术管理的基本特征

1. 两国大学学术管理几种主要力量的成长与变化

纵观美国大学学术管理发展史,可以看到大学学术管理的5种主要力量的成长过程。其一,董事会传统上就是大学的领导力量,尽管大学内部不断发生着深刻的变化,大学与政府和社会的关系越来越密切和复杂,但是,董事会的领导地位也并未因此而受到削弱。其二,校长(院长)是大学学术事务管理的具体执行者。随着大学组织的逐步复杂化,校长行政

体系的组织机制、人员规模、管理职能等也不断充实和扩大。其三,教师在早期学院中只具学校“临时工”的身份和地位,对学术管理不曾拥有影响力。这也就决定了教师在日后争取大学学术管理权的道路上面临着众多的困难和障碍。尽管如此,教师的长期努力和斗争最终得到了回报,教师获得了学术自由的权利和参与大学学术事务管理的权力。其四,政府虽然从一开始就没有建立起管理大学学术的组织机制,但是,即使是在早期学院时期,政府对大学学术事务的影响也是存在的。在科学技术发展的强大推动下,政府与大学之间的关系不断得到加强,政府对大学学术管理的影响也日益增强。其五,社会与大学之间有着天然的联系。早期的学院就是社区组织。随着大学职能的拓展,大学由社会的边缘地位上升到社会的中心地位,各种社会力量对大学的关注不断增强,社会力量在大学学术管理中的参与程度和影响力亦日益显著。此外,其他力量如大学生、政党等在大学学术管理中也具有直接或间接的影响力。

中国大学学术管理发展是一个非连续性的、曲折的过程。在不同的历史时期,由于社会主流政治文化不同,政府对大学的管理或控制方式不同,大学学术管理的特点也各不相同。从大学学术管理主要力量的变化看,清朝末年,大学是封建国家政府体制的一部分,社会正统的诸子百家之学是大学学术的主体,政府官员统率大学学术管理,教师力量微弱,不受重视。民国时期,政局多变,战乱频繁,不但大学事业的发展充满艰辛与磨难,而且大学学术管理的现代化历程也饱受封建复辟势力、军阀势力和国民党法西斯统治势力的阻扰和破坏;但由于大学教师力

量的壮大和西方大学学术民主管理思想的引入,大学教师也开始在学术管理中获得一定的地位与影响。北大等校推行的教授治校对于大学学术管理从封建化向现代化的转变发挥了积极的促进作用。新中国成立后的一个相当长时期,社会政治复杂多变,大学学术管理在曲折中发展。政府始终集权管理大学,大学在学术管理上缺乏自主权。“文革”破坏了一切正常的社会秩序,大学更处于一片混乱之中,由于正确的知识分子政策长期得不到落实,教师被排斥于大学学术管理之外,许多教师甚至连从事学术活动的权利也遭到剥夺。改革开放后,大学学术管理的正常秩序逐步得到恢复,并在改革中不断完善。

2. 两国大学学术管理的组织原理与主体关系

大学学术管理组织原理是调节和规范大学学术管理的各主体关系的准则,是人们对大学内外部各种关系的认识的集中反映。中美两国大学学术管理组织原理滋生与两国不同的社会文化土壤,形成于两国大学学术管理的历史发展过程。因此,两国大学学术管理所依据的基本组织原理也不相同。

美国大学学术管理遵循大学自治、学术自由、教授治校、政府控制和市场调节等组织原理。在大学自治、学术自由原则下,大学是社会的自治组织,自主地管理各项学术事务与活动;教师享有在专业领域内从事教学、科研、出版等学术活动的自由权利,不受外界的直接干预。大学的自治权利和教师的学术自由权利受到国家法律的保护,任何个人或社会机构不得侵犯。因此,从理论上讲,美国大学拥有与政府及其他社会组织平等的社会地位,与政府之间不存在隶属关系,政府不能以行政指令方式管理大学学术事务与活动。不过,由于政府在社会生活中的特殊地位和作用,为了促进高等教育的发展,提高国民的科学文化素质,提升社会的文明水平,政府又往往采取各种可能的途径如制定法律、财政资助、信息服务、研究指导等对大学学术进行控制和导向,以符合国家利益的要求。政府之外的社会机构,由于不具有政府的特殊地位,对大学学术的影响只能借助于市场,市场调节成为规范大学与社会机构(政府有时也借助市场发挥影响)之间的关系的准则。教授治校是调节大学学术管理中的教师与行政人员之间的关系的准则。教师是大学学术活动的主体,学术事务拥有不容置疑的发言权。但在美国大学内部的学术管理上,教师与行政人员之间更多地表现为一种分工与合作的关系。

中国大学学术管理所遵循的组织原理与美国大学不同,根据坚持党的领导、政府宏观管理、大学自主办学、教职工民主管理和“双百”方针等原理,管理

大学学术事务与活动。坚持党的领导是由中国共产党的性质和地位所决定的,是一切社会公共事业管理所必须遵循的原则。在大学学术管理组织机制上,坚持党的领导既体现在大学之外的中央和地方党委对大学学术事业及有关具体事务的领导上,又体现在大学各基层党组织的领导作用上。在中央集权管理体制下,大学隶属于政府相关部门,甚至成为政府部门的附属机构。改革开放以来,随着大学办学自主权的扩大和落实,大学逐步获得了相对独立的办学地位,大学面向社会,自主办学也开始成为指导大学与政府之间的关系的新的准则。在大学内部,党的各级组织机构和各级行政机构长期分担大学学术管理权力,教职工民主参与管理直到80年代中期以来才真正受到一定程度的重视,并获得了一定的发展。改革开放以来,教师的学术自由权利得到再次承认,“双百”方针真正成为繁荣大学学术的重要管理思想。必须明确的是,中国大学的民主管理是在学校党组织和行政机构集中领导下的民主,“双百”方针有着严格的政治标准和界线。

3. 两国大学学术管理组织结构与职能配置

美国大学学术管理组织机制类似于一种板块结构,由三大板块组成:一块是政府组织结构,一块是社会机构,这两块构成宏观结构;另一块是大学内部管理组织结构,即微观结构。在政府的立法、行政和司法机关各显其能,分掌其事。立法机关通过制定相关法律对大学学术发生影响;行政机关通过财政拨款资助、信息服务、协调指导等途径发挥作用;司法机关则通过判例法提供原则,指导和规范大学学术管理行为。美国政治制度是地方分权。表现在大学学术管理上则是,联邦政府一般只能通过一些间接手段或中介环节等对大学学术发生影响,而协调和管理大学学术的主要责任传统上是州政府的职能范围。除政府之外,社会机构对大学学术的影响由来已久,主要原因在于美国大学从早期学院时期开始就与社区有着密切的联系。尽管社会机构对大学学术的影响往往建立在大学自愿接受的基础上,但是,这种影响的广泛性和深刻性历来受到大学的重视。因此,在美国,影响大学学术的社会机构非常发达,形成了遍布全国的大学考试、评估、研究机构网络。而美国大学内部学术管理组织机制则是一种首长制和委员会制相结合的结构。在大学内部管理校、院、系这3个层次中,都存在以行政首长领导的学术行政机构和由全体教师或教师代表组成的委员会机构,由这两类机构共同承担大学内部学术管理的责任,体现了行政人员与教师分工合作的特点。

中国大学学术管理组织机制主要由一种双层双

轨结构构成。在宏观层次,中央和省级党委组织体系与政府组织体系共同行使大学管理职能。党委系统主要在大学学术的方针、政策、政治标准和改革规划等方面发挥领导作用。政府系统则主要在大学学术的法规制度、发展计划、组织协调等方面履行管理职能。在微观层次,学术管理组织机制上的双轨结构也十分明显。党委领导下的校长负责制明确了党委与校长在大学学术管理中的地位和作用。在大学内部,基层党组织并不行使直接的行政领导,党的基层党组织的领导和监督作用是保证党的方针、政策和路线得到贯彻执行。80年代以来,教职工民主参与大学管理的组织机制逐步得到恢复,教师在大学学术管理中的作用开始在一定程度上得到体现。但是,就大学内部学术管理的多种主体作用来看,党政系统仍然居于主导地位,大学内部学术管理的决策、执行和协调的权力主要掌握在大学的党政系统,且集中于大学内部的上层党政机构。

二、美国大学学术管理的启示

第一,大学学术管理随社会文化的变革而变革,变革的途径主要是继承、借鉴和创新等

大学学术管理与社会文化有着不可分割的联系,社会文化变革是大学学术管理改革的基础。这一特点在美国大学学术管理中有着明显的体现。如美国三权分立和地方分权的政治文化对美国大学学术管理产生了深刻的影响。19世纪科学文化的引进与发展导致科学技术在美国的广泛应用及其对经济发展的巨大推动作用,使科学技术教育逐步在大学中赢得地位,并导致大学学科、专业的分化和增加,从而使大学学术管理的组织机制甚至某些重要组织原理都发生了与之相适应的改变。美国工业经济的迅速崛起使美国工商资本家不但获得了社会政治统治地位,而且取代牧师成为了大学董事会的主要力量。

大学学术管理变革的主要途径是继承已有的传统,借鉴他国的学术管理经验和根据本国社会文化与大学的实际,创造新的学术管理思想、组织形式及管理程序等。美国早期学院在扬弃英国古典大学学术管理传统的基础上,建立了与之既相联系又相区别的学术管理模式。19世纪美国又借鉴德国大学学术管理的经验,改革大学学术管理的组织机制,设立学系,设置讲座教授职位,把德国大学学术自由的学术管理传统融入变革中的美国大学学术生活。虽然美国大学学术管理既有对英国古典大学的继承,又

有对德国大学的借鉴,但是,它并没有成为英国模式或德国模式的翻版,其根本原因就在于,美国注重根据本国社会文化和大学的实际,探索具有美国特色的大学学术管理模式。如美国大学管理中的校外人士董事会制、州政府协调或管理机制、联邦政府的间接调控机制、大学行政人员与教师分工合作组织机制,以及多样化的社会参与管理机制,等等,无不带有鲜明的美国文化特色。

第二,大学地位的提高必然引起大学与政府、与社会关系的变化,也必然要求大学学术管理进行相应的改革

美国大学的社会地位经历了一个由社会的边缘向社会的轴心不断接近的过程。在这个过程中,大学与政府、与社会的关系相应地发生了一系列的变化。美国早期学院在创办之初一般以培养宗教人员,传播宗教信仰为主要目的,进行以古典语文为核心的教育。学院的主要功能是服务于宗教目的,而与其他社会生活的联系则不很紧密,学院的社会地位不高。19世纪美国学院逐步向大学转变,宗教目的逐渐让位于世俗目的。大学开始在社会经济、政治、科技等多方面发挥重要影响,社会地位得到了明显的提高,大学的社会职能变得丰富多样,与社会的联系也逐渐变得复杂起来。基于大学对社会进步发挥的巨大推动作用,州政府和联邦政府开始通过可能的途径对大学发挥有效的影响。20世纪是美国大学上升为社会的轴心地位的时期,大学不但为高等教育的大众化、普及化做出了巨大贡献,而且成为了促进社会科技进步,服务于社区发展需要的社会文化科技中心。相应地,联邦政府对大学科研资助和对大学生的资助数额越来越大,几乎所有的州都建立了某种形式的高等教育协调或管理委员会,以调控大学学术事业的发展,大学所承受的来自社会各方面的影响越来越大。

第三,大学学术力量的壮大和教师专业化程度的提高,使教师在学术管理中的地位和作用得到相应提高

与欧洲古典大学相比,美国大学从一开始就不是学者的行会组织。在创办初期及以后一个较长时期,大学的学术力量都比较弱小,教师队伍人员缺乏,专业化程度不高,学术水平较低,教师在学术管理中的地位并不突出,发挥的作用非常有限。但是,大学事业在不断发展,大学的数量和规模在不断增加和扩大,大学的学术基础也在不断地得到积累和充实。到19世纪后期,美国大学的学术力量已经发展到一个新的水平。1915年美国大学教授协会的成立,标志着大学教师专业队伍的成熟。20世纪是美

国大学学术力量进一步壮大的时期。大学科研事业的拓展和大学科研在国家富强和社会发展中的作用日益增强,大学教师的科研越来越受到重视;研究生教育规模的扩大,更强化了大学教师的专业化程度。明星教授制度的实施就是大学教师地位进一步提高的重要表现。随着大学学术力量的壮大、教师专业化程度和学术水平的提高,教师在大学学术管理中的权力也不断扩大,教师不但在自己的学科专业领域获得了学术自由的权利,而且在大学招生、教学、科研、教师人事等诸多学术事务管理中获得了民主参与的权利,成为与大学行政人员共同分担大学学术管理责任的一支重要力量。

第四,大学学科专业的扩张、学术水平的提高和学术活动的高度分化要求大学学术管理权力向基层倾斜,增强基层在学术管理上的自主性。

大学是以学科专业为基础的学术组织。随着科学技术的日益繁荣,新的学科专业领域不断涌现,为了满足相关的社会生产力发展的需要,新的学科专业将不断进入大学,成为大学学术事业的基础。在美国,随着大学学科专业的不断增加,大学基层的教育结构逐渐复杂化,基层教育机构之间的学术活动的差异扩大,各单位学术活动的独立性增强,大学教师的专业化程度提高,教师队伍不断壮大。在大学学术管理中,除大学教师的学术自由权利和民主参与权利逐步得到承认和落实外,大学基层的自主权也在不断增强,这具体体现在大学招生管理、教学管理、科研管理和教师管理等各学术管理领域。大学学术管理中基层自主权的落实,有利于大学学术事业的发展遵循教育和科学规律,增强大学学术活动的活力和社会适应性,提高大学学术管理效率和质量。

第五,在大学自主办学体制下,社会中介机构是沟通大学与社会之间的关系的桥梁

美国大学不是为了满足大学自身的需要建立起来的自发性组织,而是一种服务于社会需要的社会性组织。由于美国大学从一开始就是自主办学的法人组织,而不是政府的附属机构,所以,政府并没有充当大学与社会之间的中介机构(尽管后来随着政府职能的扩展,在大学与社会的关系上政府也发挥了一定的中介作用)。在早期学院时期,教会是学院和社区的宗教需要之间恰当的中介机构。大学世俗

化以后,教会逐渐丧失了作为大学与社会之间进行沟通的中介机构的功能,取而代之的是各种专业协会、私人基金会以及服务于大学办学的其他社会机构,如考试机构、评估机构、调查研究机构等。这些机构从各个不同方面对大学学术发展发生影响,它们或对大学学术水平进行鉴定、评估排名,或对大学学术发展状况展开调查研究,或对大学学术活动给予财政资助,或举办各种培养、协调或学术交流活动,以促进大学适应社会的需要。可以说,各种社会中介机构是美国大学面向社会自主办学,有效地实现其社会功能不可缺少的重要支柱。

参 考 文 献

- [1] Baldridge, J. V., and others, Policy Making and Effective Leadership, Jossey-Bass, Publishers, 1978.
- [2] Brubacher, S. J. & Rudy, Willis, Higher Education in Transition, Harper & Row, Publishers, 1976.
- [3] Hofstadter, Richard, Academic Freedom in the Age of the College, Columbia University Press, 1969.
- [4] Metzger, W. P., Academic Freedom in the Age of the University, Columbia University Press, 1964.
- [5] Rosovsky, Henry, The University, An Owner's Manual, W. W. Norton & Company, 1990.
- [6] 陈学飞:《美国高等教育发展史》,四川大学出版社,1989年12月第1版。
- [7] 赵曙明:《美国高等教育管理》,湖北教育出版社,1992年9月第1版。
- [8] 杨士谋编译:《美国高等农业学校管理》,北京农业大学农业教育研究室。
- [9] 周志宏:《学术自由与大学法》,蔚理法律出版社,1989年10月第1版。
- [10] 林正范:《高等教育管理新论》,山西高校联合出版社,1994年12月第1版。
- [11] 姚启和、陈敏等:《高等教育管理论稿》,华中理工大学出版社,1995年第1版。
- [12] 郑登云编著:《中国高等教育史》(上册),华东师范大学出版社,1994年4月第1版。
- [13] 余立主编:《中国高等教育史》(下册),华东师范大学出版社1994年第1版。